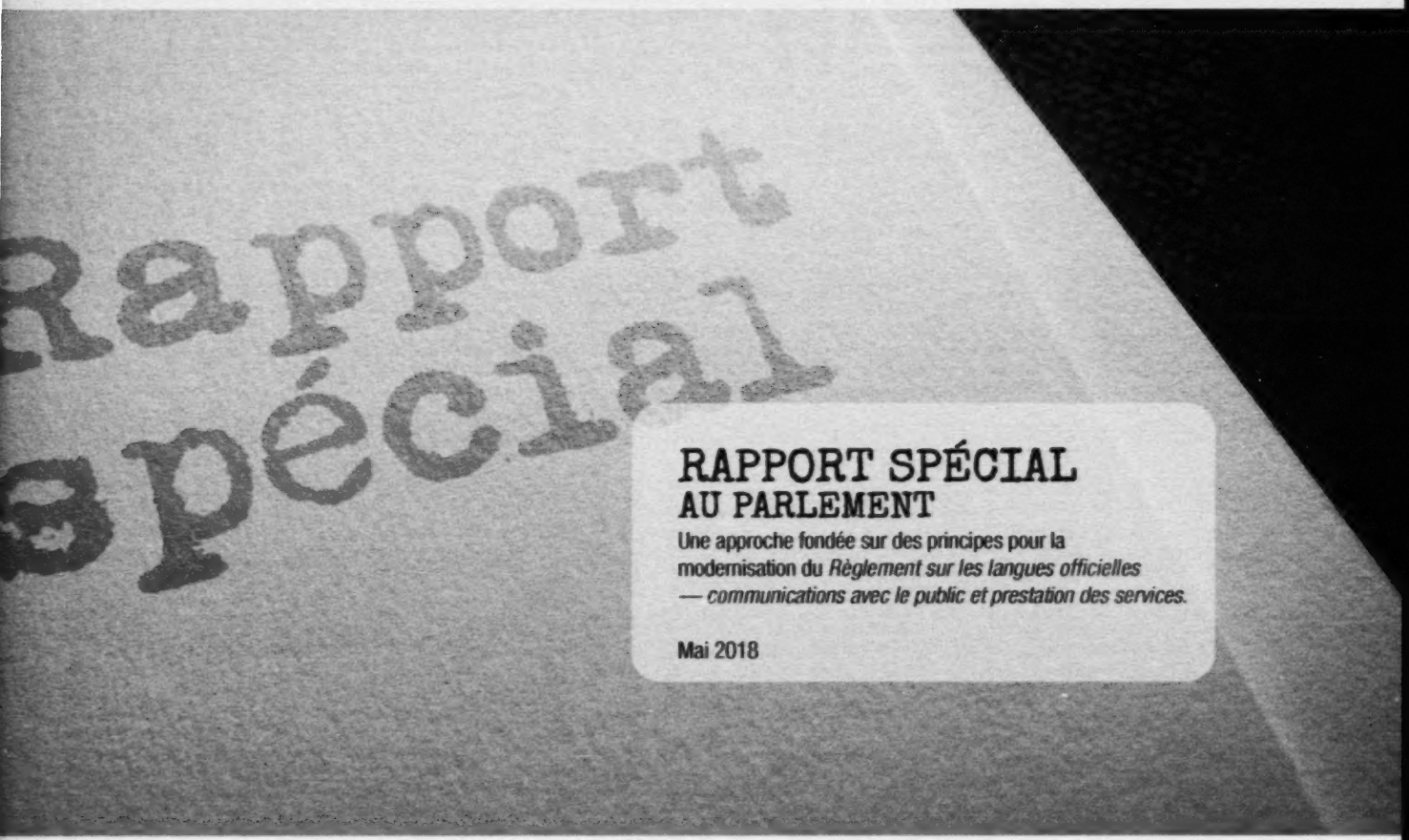
Commissariat aux langues officielles

Office of the Commissioner of Official Languages



RAPPORT SPÉCIAL AU PARLEMENT

Une approche fondée sur des principes pour la modernisation du *Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services.*

Mai 2018

www.languesofficielles.gc.ca

languesofficielles @CLOduCanada

Pour communiquer avec le Commissariat aux langues officielles
ou pour obtenir un exemplaire en média substitut,
composez sans frais le 1-877-996-6368.
www.languesofficielles.gc.ca

© Ministre des Services publics et de l'Approvisionnement 2018
No de cat. : SF31-139/2018F-PDF
ISBN : 978-0-660-26480-6

La Loi attribue explicitement au Commissaire le pouvoir d'examiner les règlements [...] qui en découlent et de soumettre à ce sujet un rapport au Parlement : étant donné l'importance de la réglementation [...] nous pensons être appelés à exercer régulièrement ce pouvoir.

–D'Iberville Fortier, Commissaire aux langues officielles, rapport annuel 1988[i]

La question se pose en effet de savoir si le premier devoir du gouvernement fédéral relativement à son engagement de favoriser l'épanouissement des minorités francophone et anglophone n'est pas justement d'assurer dans toute la mesure du possible ses propres services dans les deux langues de manière raisonnable mais généreuse.

– Mémoire du Commissaire Fortier au Comité mixte permanent des langues officielles, le 5 décembre 1990[ii]

MONSIEUR LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

Ottawa

Monsieur le Président,

Conformément aux paragraphes 57 et 67 de la *Loi sur les langues officielles*, j'ai le plaisir de vous transmettre, aux fins de son dépôt au Sénat, un exemplaire du rapport spécial intitulé *Une approche fondée sur des principes pour la modernisation du* Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Raymond Théberge

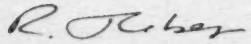
MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Ottawa

Monsieur le Président,

Conformément aux paragraphes 57 et 67 de la *Loi sur les langues officielles*, j'ai le plaisir de vous transmettre, aux fins de son dépôt à la Chambre des communes, un exemplaire du rapport spécial intitulé *Une approche fondée sur des principes pour la modernisation du* Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.



Raymond Théberge

Table des matières

Énoncé de l'objectif 5

I. Aperçu et bref historique du *Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services* 6

i. *Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services* 6

ii. Historique des faits marquants 7

II. Nécessité de moderniser le *Règlement* en profondeur 9

III. *Une approche fondée sur des principes pour la modernisation du* Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services 14

i. Favoriser une plus grande accessibilité à des services de qualité égale dans les deux langues officielles 14

ii. Viser l'atteinte de l'égalité réelle en tenant compte de la spécificité des communautés de langue officielle 16

iii. Prendre en compte le caractère réparateur des droits linguistiques, notamment le fait que ces droits ont pour objet de remédier à l'érosion progressive des communautés de langue officielle 17

iv. Mettre de l'avant des mesures d'incitation pour que les services dans les deux langues officielles soient effectivement assurés par les institutions fédérales 19

v. S'inscrire dans une approche réglementaire claire et simplifiée 20

IV. Conclusions et recommandation 21

V. Notes en fin de texte 22

Énoncé de l'objectif

Comme suite au rapport spécial, aux rapports annuels, aux soumissions et aux mémoires que des commissaires aux langues officielles ont soumis au Parlement concernant le *Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services*;

Compte tenu de l'importance du lien à établir entre la prestation de services publics et les communications dans les deux langues officielles et le développement et l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire;

Compte tenu de l'urgence créée par l'examen du *Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services* mené actuellement par le gouvernement et l'occasion extraordinaire qu'offre cet examen de mettre en place un cadre réglementaire modernisé en profondeur,

Au titre des articles 57 et 67 de la *Loi sur les langues officielles*, je soumets au Parlement le présent rapport spécial, qui décrit les lacunes de l'actuel *Règlement* et qui recommande vivement l'intégration des cinq principes ci-après dans le nouveau règlement élaboré par le gouvernement :

- favoriser une plus grande accessibilité à des services de qualité égale dans les deux langues officielles;
- viser l'atteinte de l'égalité réelle en tenant compte de la spécificité des communautés de langue officielle en situation minoritaire;
- prendre en compte le caractère réparateur des droits linguistiques, notamment le fait que ces droits ont pour objet de remédier à l'érosion progressive des communautés de langue officielle en situation minoritaire;
- mettre de l'avant des mesures d'incitation pour que les services dans les deux langues officielles soient effectivement assurés par les institutions fédérales;
- s'inscrire dans une approche réglementaire claire et simplifiée.

Je crois que l'adoption d'une approche fondée sur des principes pour la modernisation du *Règlement* est essentielle afin de mettre en place un cadre réglementaire durable et fidèle aux valeurs fondamentales exprimées dans la *Loi sur les langues officielles* et la *Charte canadienne des droits et libertés*.

I. Aperçu et bref historique du *Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services*

i. *Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services*

La *Loi constitutionnelle de 1867* et la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*) reconnaissent et protègent les valeurs fondamentales de la société canadienne, notamment le respect des droits linguistiques et la reconnaissance du statut égal du français et de l'anglais dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada. Les droits linguistiques ont un caractère réparateur, et la *Charte* mentionne la possibilité de renforcer les droits linguistiques en donnant au Parlement et aux assemblées législatives provinciales un rôle dans « la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais[iii] ». En d'autres mots, les lois, les règlements et les programmes gouvernementaux doivent tendre vers cet objectif d'égalité réelle.

La Cour suprême du Canada a reconnu que les droits linguistiques sont un type particulier de droits qui doivent, dans tous les cas, être interprétés à la lumière de leur objet et de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Afin d'assurer la pleine mise en œuvre des droits linguistiques prévus par la *Charte*, le Parlement a révisé la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*) en 1988. Le droit fondamental du public de communiquer avec les institutions fédérales et d'en recevoir les services dans l'une ou l'autre des langues officielles est mis en œuvre par le *Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services* (le *Règlement*).

Le *Règlement* actuel :

- définit les populations de la minorité francophone et anglophone;
- détermine les cas où les services dans la langue de la minorité font l'objet d'une « demande importante »;
- détermine, lorsqu'il a été établi que l'emploi d'une langue fait l'objet d'une demande importante, si tous les services ou seuls les services clés doivent être fournis;
- détermine les cas où les services offerts aux « voyageurs » font l'objet d'une « demande importante »;
- détermine les cas où les services doivent être fournis dans les deux langues officielles en raison de la « vocation du bureau ».

ii. Historique des faits marquants

Septembre 1988 : La *Loi* révisée est promulguée.

Avril 1989 : Dans son rapport annuel de 1988, le commissaire aux langues officielles, D'Iberville Fortier, recommande qu'un règlement reflétant la lettre et l'esprit de la *Loi* soit rapidement élaboré et adopté.

> Nous souhaitons que les règlements qui [...] complètent [la Loi] s'inspirent de la même largeur de vues. Il ne sert à rien d'édicter de généreux principes si une interprétation mesquine doit régir leur application[iv].

Octobre 1990 : Dans le *Rapport spécial présenté au Parlement en vertu de l'article 67 de la Loi sur les langues officielles au sujet du dépôt des avant-projets de réglementation et plus particulièrement de l'avant-projet de règlement sur les communications avec le public et la prestation des services* du commissaire Fortier, le premier rapport spécial de l'histoire du Commissariat aux langues officielles (le Commissariat),

> le commissaire aux langues officielles, par ce rapport spécial, demande une fois de plus au gouvernement, avec la plus vive insistance, le dépôt immédiat de l'avant-projet de règlement touchant les communications avec le public et la prestation de services, ainsi que le dépôt subséquent, en toute diligence, de l'ensemble de la réglementation requise par la Loi. Il prie respectueusement le Parlement de prendre toute mesure en son pouvoir pour atteindre cet objectif[v].

Novembre 1990 : Le *Règlement* provisoire est déposé au Parlement.

1991 : Dans son rapport annuel de 1990,

> le commissaire [Fortier] qualifia cet avant-projet d'*équitable*, estimant que les deux majorités linguistiques bénéficieraient d'un traitement identique et que les deux minorités auraient accès aux mêmes services dans les mêmes circonstances. Il le jugea également *raisonnable* [pourtant] le critère proposé pour définir la « demande importante », reposant dans un grand nombre de cas sur le pourcentage de la population minoritaire par rapport à la population totale, établit des différences injustifiées entre des collectivités minoritaires de taille équivalente; seuls des indicateurs fondés sur des nombres absolus devraient donc être retenus [...] La gamme des services clés devrait [également] être étendue aux organismes qui présentent, selon les régions, un intérêt particulier pour le développement des communautés minoritaires[vi].

Décembre 1991 : Le gouverneur en conseil adopte officiellement le *Règlement*.

1992–1994 : Le *Règlement* entre en vigueur.

1999 : L'arrêt *Beaulac* de la Cour suprême du Canada confirme que les droits linguistiques doivent être interprétés de manière large et libérale, c'est-à-dire qu'ils « doivent, dans tous les cas, être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada », ainsi que le caractère réparateur de ces droits. La Cour suprême réaffirme que le « principe de l'égalité réelle a une signification. Il signifie notamment que les droits linguistiques de nature institutionnelle exigent des mesures gouvernementales pour leur mise en oeuvre et créent, en conséquence, des obligations pour l'État[vii]. »

2005 : La commissaire aux langues officielles, Dyane Adam, lance une consultation pancanadienne sur le *Règlement*.

2006 : Dans son rapport annuel de 2005-2006, la commissaire Adam recommande au président du Conseil du Trésor qu'il « modernise le [*Règlement*] de façon à permettre aux Canadiennes et aux Canadiens de recevoir des services de qualité égale dans la langue officielle de leur choix[viii]. »

2007 : Une disposition du *Règlement* est jugée inconstitutionnelle dans la décision rendue par la Cour fédérale dans la cause *Doucet c. Canada (2004)*. La commissaire Adam recommande de procéder à une révision importante, mais les modifications subséquentes sont mineures. Les obligations linguistiques de la Gendarmerie royale du Canada n'étaient pas fondées sur les voyageurs qui empruntaient la route Transcanadienne, mais sur la population locale près d'Amherst, en Nouvelle-Écosse. La révision des critères relatifs à une demande importante a été limitée à cette partie de la Transcanadienne.

2009 : La Cour suprême du Canada confirme dans le jugement *DesRochers c. Canada* que, pour réaliser l'égalité linguistique, le gouvernement peut avoir à offrir des services *dont le contenu est distinct*. Il faut tenir compte de la nature du service en question et de son objet afin de déterminer ce qui est nécessaire pour chaque communauté de langue officielle[ix].

2010 : Maria Chaput, sénatrice, dépose le projet de loi S-220. Il s'agit de la première de plusieurs versions, qui comprendront ultérieurement les projets de loi S-211, S-205 et S-209, ce dernier ayant été déposé par la sénatrice Claudette Tardif. Entre autres, le projet de loi vise à redéfinir la façon dont les populations de la minorité francophone et anglophone sont calculées ainsi qu'à exiger que le gouvernement tienne compte « de la spécificité, notamment de la vitalité institutionnelle, de la population de la minorité francophone ou anglophone de la région desservie » dans le cadre de la désignation des points de service bilingues. Maintenant parrainé par la sénatrice

Raymonde Gagné (la sénatrice Chaput a pris sa retraite en 2016 et la sénatrice Tardif en 2018), le projet de loi S-209 a franchi l'étape de la deuxième lecture et a été soumis au Comité sénatorial permanent des langues officielles[x].

Février 2015 : La Société franco-manitobaine intente un recours judiciaire. La Société demande à la Cour fédérale de déclarer une disposition du *Règlement* contraire à l'article 20 de la *Charte* et à plusieurs dispositions de la *Loi* ainsi que d'exiger que le gouvernement modifie le *Règlement*. La Société affirme que la définition de « francophone » comprise dans le *Règlement* est indûment restrictive et que le recours à des seuils numériques formels est incompatible avec les objectifs de la *Loi*. La Cour a suspendu l'instance jusqu'à l'automne 2018.

Avril 2015 : Le commissaire aux langues officielles, Graham Fraser, soumet un mémoire au Comité sénatorial permanent des langues officielles à l'appui du projet de loi S-205 d'alors : *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (communications et services destinés au public)* [xi].

Mai 2016 : Dans son rapport annuel de 2015-2016, le commissaire Fraser recommande « au Conseil du Trésor d'entreprendre [...] en consultation avec les communautés de langue officielle, une évaluation de l'efficacité de ses principes et de ses directives en vue de la mise en œuvre de la partie IV de la *Loi sur les langues officielles* [et] au Parlement d'accorder au projet de loi S-209 la priorité nécessaire[xii]. »

Novembre 2016 : Le président du Conseil du Trésor et la ministre du Patrimoine canadien annoncent que le *Règlement* sera révisé, qu'une nouvelle version sera adoptée au printemps 2019 et que le gouvernement impose « un moratoire sur les bureaux qui devaient perdre leur statut bilingue[xiii]. »

II. Nécessité de moderniser le *Règlement* en profondeur

La société canadienne a changé depuis l'adoption du *Règlement* en 1991, particulièrement en ce qui concerne la composition démographique, l'urbanisation accrue ainsi que les avancées technologiques et l'immigration et leur incidence sur les communautés de langue officielle[xiv]. La modernisation en profondeur du *Règlement* aiderait les institutions fédérales à tenir compte de ces nouvelles réalités canadiennes lorsqu'elles offrent leurs services. Dans le domaine des langues officielles, le Canada a besoin d'un cadre réglementaire ambitieux qui est adapté aux réalités actuelles et futures et qui permet de garantir la mise en œuvre cohérente et efficace de la *Loi*.

Les critiques concernant le *Règlement* sont bien étayées et variées. Néanmoins, voici un aperçu des problèmes les plus pressants. Certains de ces problèmes sont accompagnés des recommandations de l'un de mes prédécesseurs, le commissaire Fortier. Ces recommandations, qui témoignent du profond dévouement de longue date du Commissariat à l'égard de cet élément essentiel de l'architecture des langues officielles du Canada, ont été transmises à vos prédécesseurs lors du dépôt du *Règlement*.

- Les règles démographiques sont trop compliquées et mal comprises.
  - Sept règles démographiques sont utilisées pour déterminer l'importance de la demande. Elles sont divisées selon les régions métropolitaines de recensement et les subdivisions de recensement. À cause de ces règles et d'autres éléments complexes, les Canadiens ont de la difficulté à bien comprendre où et quand ils peuvent exercer leur droit de recevoir des services dans la langue officielle de leur choix.
- L'utilisation du critère fondé sur le pourcentage de la population totale représenté par la population minoritaire pour déterminer l'importance de la demande entraîne des incohérences.
  - Un critère fondé sur un pourcentage de la population entraîne des incohérences injustifiées relativement aux services offerts à des communautés de langue officielle de taille équivalente. Par exemple, la communauté de langue officielle de St. Paul, en Alberta, compte 615 personnes, ce qui équivaut à 11 % de la population totale. Ces personnes ont le droit de recevoir tous les services dans leur langue. La communauté de langue officielle de Brandon, au Manitoba, compte 640 personnes. Cependant, comme les membres de cette communauté représentent seulement 1,3 % de la population, seuls les services clés leur sont offerts dans leur langue[xv].

> *Aux critères numériques assortis d'un pourcentage, nous préférons nettement les critères numériques absolus [...] ce qui aurait pour effet de réduire de façon marquée les inégalités de traitement entre groupes minoritaires de même taille. De plus, l'adoption de tels seuils viendrait pallier dans une certaine mesure l'absence, dans l'avant-projet de règlement de mesures d'incitation et de critères relatifs à la vitalité. – Commissaire Fortier, 1990*[xvi]

- La définition exclusivement quantitative de « demande importante » a un effet d'exclusion.
  - Le paragraphe 32(2) de la *Loi* prévoit la possibilité de tenir compte de la « spécificité de [la population de la] minorité » et de « tout autre critère que [le gouverneur en conseil] juge indiqué ». Cependant, une formule purement quantitative a été

adoptée. La présence d'institutions à vocation éducative, sociale, économique, culturelle ou médiatique de langue officielle en situation minoritaire pourrait être un indicateur de l'existence d'une communauté et témoigner de sa vitalité.

- L'offre active de service et les communications dans les deux langues officielles assurées par les bureaux fédéraux locaux représentent des symboles importants de la reconnaissance, par le gouvernement du Canada, de la présence d'une communauté de langue officielle, de sa vitalité et de sa contribution à la société canadienne. Elles sont des outils indispensables au développement et à l'épanouissement de la communauté. Le fait que le *Règlement* ne tient pas compte de la spécificité de la population pour déterminer l'importance de la demande entraîne des incohérences dans l'application de la *Loi* dans son ensemble, en plus d'être contraire à l'objectif de la *Loi* consistant à favoriser le développement des communautés linguistiques francophones et anglophones en situation minoritaire.

- La méthode fondée sur la première langue officielle parlée amène à sous-estimer la demande dans la langue de la minorité.
  - La méthode fondée sur la première langue officielle parlée ne tient pas compte de toutes les personnes susceptibles de choisir d'être servies dans la langue de la minorité, y compris les membres des familles exogames et les personnes qui parlent régulièrement la langue de la minorité à la maison.
- Le *Règlement* est appliqué de façon incohérente ou non uniforme.
  - En raison des règles démographiques, de grandes communautés de langue officielle ont accès à moins de services que de plus petites communautés. Par exemple, la communauté de langue officielle de Canmore, en Alberta, compte 795 personnes (5,7 %). Ces personnes ont le droit d'obtenir tous les services dans la langue de la minorité. Cependant, les 1 170 membres (0,8 %) de la communauté de langue officielle d'Abbotsford, en Colombie-Britannique, n'ont droit qu'aux services clés.
  - Une petite communauté de langue officielle peut à la fois faire preuve de vitalité et ne pas avoir droit de recevoir les services de bureaux fédéraux dans sa langue en vertu de la partie IV de la *Loi*, car elle ne répond pas aux critères quantitatifs relatifs à une demande importante établis dans le *Règlement*. Par exemple, une école primaire francophone a été construite à Thompson, au Manitoba, aux termes de

l'article 23 de la *Charte*, mais les services en français n'y font pas l'objet d'une demande importante selon le *Règlement*.

- Les services provinciaux et municipaux locaux sont parfois offerts dans les deux langues officielles, tandis que les services fédéraux locaux sont offerts seulement dans la langue officielle de la majorité.

> *Nous estimons qu'il y aurait lieu d'ajouter une règle d'interprétation [...] dans le but d'adapter, dans la mesure du possible, la structure des services fédéraux, afin [...] qu'ils tiennent dûment compte des services provinciaux, municipaux et éducatifs fournis dans un lieu donné. – Commissiaire Fortier, 1990*[xvii]

- Un passager d'Air Canada peut acquérir et perdre des droits linguistiques pendant le même voyage sur un vol unilingue entre deux aéroports désignés bilingues.

> *[Nous] suggérons [...] de stipuler que les services seront offerts dans les deux langues officielles [...] entre deux aéroports désignés bilingues. – Commissaire Fortier, 1990*[xviii]

- La plupart des obligations linguistiques sur la route Transcanadienne sont déterminées par des données démographiques et des facteurs géographiques qui ne reflètent pas nécessairement la demande réelle des voyageurs pour les services dans les deux langues officielles.
- Les services de douanes et d'immigration sont fournis par les mêmes institutions et par les mêmes bureaux; cependant, les obligations linguistiques connexes peuvent varier, car elles sont régies par des règles différentes fondées, respectivement, sur la vocation du bureau et l'importance de la demande.
- De même, les services offerts par des bureaux considérés comme des missions diplomatiques ou des postes consulaires doivent être fournis dans les deux langues officielles; cependant, certains bureaux d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada situés dans des ambassades ou des consulats ne sont pas visés par la même obligation.

> *A l'étranger, les Canadiens devraient être assurés d'obtenir des services dans leur langue de la part de tout organisme soumis à la Loi. Le bilinguisme des bureaux fédéraux à l'étranger devrait en effet être une condition nécessaire, puisque ces bureaux représentent le Canada tout entier. – Commissaire Fortier, 1990*[xix]

- Les services clés définis par le *Règlement* ne sont pas nécessairement les services fédéraux locaux les plus importants pour certaines communautés de langue officielle.

> *Nous voudrions [...] suggérer [...] d'ajouter aux services-clés proposés certains autres services qui présentent un intérêt particulier pour les communautés minoritaires, comme ceux de la Banque fédérale de développement, de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, de la Commission de la fonction publique et de Radio-Canada. – Commissaire Fortier, 1990*[xx]

- Le *Règlement* n'exige pas expressément que les institutions fédérales tiennent compte des besoins de la communauté de langue officielle lorsqu'elles ajoutent, relocalisent ou ferment un bureau désigné bilingue.

> *[Nous suggérons d'ajouter] l'obligation de consulter les minorités lors du choix des bureaux désignés. – Commissaire Fortier, 1990*[xxi]

- Les services de recherche et de sauvetage ainsi que la signalisation d'urgence ne sont pas fournis dans les deux langues officielles à l'échelle du pays, car ils sont visés par les règles fondées sur l'importance de la demande plutôt que celles fondées sur la vocation du bureau.
- Le *Règlement* n'établit aucune norme de service ou de conduite.
    - Le *Règlement* ne précise pas la façon dont les services doivent être offerts afin de respecter les exigences de la *Loi* et de la *Charte*. Entre autres, il ne donne aucun renseignement qui pourrait faciliter la mise en œuvre de l'offre active.

> *Enfin, étant donné son rôle central, l'offre active elle-même devrait être réglementée de manière à préciser les droits du public et les obligations de l'administration en la matière et à clairement établir les conditions de son existence. – Commissaire Fortier, 1990*[xxii]

- Le *Règlement* ne prévoit aucun examen obligatoire.
    - Le *Règlement* ne prévoit aucun mécanisme visant à garantir qu'il est examiné régulièrement afin d'assurer son efficacité continue. Un examen depuis longtemps nécessaire est en cours. Cependant, la date du prochain examen est inconnue, d'autant plus que rien n'oblige le gouvernement à mener un tel exercice.

> *Nous suggérons [...] que la réglementation établisse l'obligation d'études d'impact périodiques sur l'efficacité des mesures réglementaires. – Commissaire Fortier, 1990*[xxiii]

La diversité des problèmes liés au *Règlement* démontre la nécessité de l'actuel exercice d'examen du gouvernement, et l'ampleur des problèmes témoigne de l'importance d'un cadre réglementaire modernisé en profondeur. Les recommandations formulées par mon prédécesseur à l'intention du Comité mixte permanent des langues officielles lors du dépôt du *Règlement* provisoire original en 1990 traitaient déjà de certaines de ces préoccupations. D'autres préoccupations découlent de la jurisprudence et de l'évolution de la société, tandis que d'autres sont devenues évidentes à la suite de l'application du *Règlement* pendant une génération. Toute révision proposée durant cet exercice doit cependant être fondée sur les principes qui appuient le développement et l'épanouissement des communautés de langue officielle ainsi que veiller à ce que les membres du public puissent pleinement exercer leurs droits linguistiques.

III. *Une approche fondée sur des principes pour la modernisation du* Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services

Tout comme la *Loi* est quasi constitutionnelle, il faut reconnaître que le *Règlement* est quasi législatif. Par conséquent, si la *Loi* est un instrument qui traduit certains principes de la Constitution du Canada et de la *Charte*, le *Règlement* est un instrument qui reflète les principes énoncés dans la *Loi*. Compte tenu de son statut quasi législatif, il ne faut pas sous-estimer l'importance du *Règlement* en le comparant aux autres instruments réglementaires ordinaires. Le *Règlement* doit plutôt être reconnu comme un instrument clé aux fins de l'interprétation et de l'application des valeurs fondamentales exprimées dans la *Loi* et dans la *Charte*.

Dans son rapport annuel de 2016-2017, la commissaire aux langues officielles par intérim, Ghislaine Saikaley, a proposé cinq principes pour orienter l'exercice de modernisation du *Règlement*. Ces principes, ainsi que la façon dont ils pourraient être appliqués dans le nouveau *Règlement*, sont présentés ci-après.

i. Favoriser une plus grande accessibilité à des services de qualité égale dans les deux langues officielles

Le nouveau règlement devrait mettre l'accent sur l'accessibilité à des services de qualité égale et de façon à atteindre les communautés de langue officielle dans leur milieu. Un tel principe prévoit que les services doivent, dans certains cas, être fournis à plus d'un bureau et à proximité des communautés.

Comme il est mentionné précédemment, le *Règlement* actuel ne précise pas la façon dont les services doivent être offerts afin de respecter les exigences en matière d'accessibilité et de qualité égale prévues par la *Loi*, la *Charte* et la jurisprudence. En d'autres termes, le *Règlement* n'établit pas

de normes d'accessibilité ou de qualité de service. Le gouvernement fédéral a plutôt recours à des politiques et à des directives pour traiter de ces aspects.

En termes concrets, pour mettre ce principe en œuvre, la version modernisée du *Règlement* devrait chercher à :

- intégrer dans son texte les concepts énoncés dans la *Politique sur les langues officielles*, la *Directive sur les langues officielles pour les communications et services* et la *Directive sur l'application du* Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) (par exemple les concepts d'offre active, de services clés, de bureau, de principe de la proportionnalité ainsi que de clientèle restreinte et identifiable);
- réviser et élargir la liste des services clés et des services toujours offerts dans les deux langues officielles selon la vocation du bureau pour veiller à ce que les communautés de langue officielle reçoivent les services qui sont importants pour elles dans leur langue (par exemple les services de recherche et de sauvetage ainsi que la signalisation d'urgence);
- tenir compte des besoins et de la spécificité de la communauté de langue officielle au moment de déterminer l'emplacement des bureaux conformément au principe de la proportionnalité. Lorsqu'un nombre limité de bureaux doivent offrir des services dans les deux langues officielles à l'intérieur d'une zone de service donnée, ces bureaux devraient être situés dans des lieux accessibles à la communauté et à ses membres;
- réviser et étendre le droit à des services dans les deux langues officielles (p. ex. les services sur les vols d'Air Canada, dans les gares de VIA Rail et dans les aéroports ainsi que les services fournis par la Gendarmerie royale du Canada sur la Transcanadienne) pour accroître l'uniformité des droits linguistiques des voyageurs et des membres du public;
- établir des normes de prestation de services pour s'assurer que les services fournis en personne et grâce à l'utilisation de la technologie sont également accessibles, de qualité égale et fournis rapidement et efficacement dans les deux langues officielles (par exemple emplacements et moyens de prestation des points de service, délais d'attente, transfert des clients le cas échéant, etc.); et
- mener des examens officiels (p. ex. tous les dix ou quinze ans) pour garantir que le *Règlement* reflète les réalités actuelles.

ii. Viser l'atteinte de l'égalité réelle en tenant compte de la spécificité des communautés de langue officielle

La Cour suprême du Canada a défini le principe de l'égalité réelle dans plusieurs décisions, notamment celles rendues dans les affaires *Beaulac* et *DesRochers*. Pour l'essentiel, le concept d'égalité réelle reconnaît que les besoins des membres de différentes communautés de langue officielle peuvent ne pas être les mêmes et qu'une demande de services dans la langue officielle de la minorité linguistique ne devrait pas être considérée comme une demande d'accommodement. La *Grille d'analyse (égalité réelle)* du SCT indique que :

> L'égalité réelle est réalisée lorsque l'on prend en considération, là où cela est nécessaire, des différences dans les caractéristiques et les circonstances de la communauté minoritaire, en offrant des services avec un contenu distinct ou au moyen d'un mode de prestation différent afin d'assurer que la minorité reçoive les services de la même qualité que la majorité.

Une nouvelle réglementation devrait donc viser la mise en œuvre du principe de l'égalité réelle tel que le définissent les tribunaux. Pour ce faire, au moment de la détermination des modes de prestation de services et de programmes, le gouvernement fédéral doit tenir compte des besoins et de la spécificité des communautés de langue officielle dont les membres ont le droit d'être servis dans la langue officielle de leur choix.

En termes concrets, pour mettre ce principe en œuvre, la version modernisée du *Règlement* devrait chercher à :

- élargir la définition de la population en situation minoritaire établie conformément au critère de la première langue officielle parlée (PLOP) pour faire en sorte qu'elle englobe les personnes qui parlent la langue officielle minoritaire régulièrement à la maison et qu'elle reflète davantage les situations sociolinguistique et démographique des communautés de langue officielle et de leurs membres qui s'y identifient;
- examiner des critères qualitatifs ainsi que la spécificité des communautés de langue officielle (par exemple les indicateurs de la vitalité institutionnelle comme la présence de services sociaux, culturels et économiques, d'autres services gouvernementaux et de services dans les domaines de l'éducation et de la santé) au lieu de seulement tenir compte de critères numériques pour déterminer si la demande est importante;
- réduire à 200 personnes la taille minimale requise pour les populations en situation minoritaire et éliminer toute exigence d'atteindre un seuil de 5 % de la population majoritaire afin que la distinction entre les régions métropolitaines de recensement et les

subdivisions de recensement ne soit plus nécessaire et que les sept règles démographiques déterminant la demande importante soient simplifiées (c'est-à-dire qu'il n'y aurait plus besoin de calculs qui exigent que la population linguistique minoritaire représente au moins 5 ou 30 % de la population); et

- harmoniser son application avec les obligations, le cas échéant, des bureaux municipaux et provinciaux en ce qui concerne la prestation de services dans la langue officielle de la minorité linguistique, c'est-à-dire que, si des services municipaux ou provinciaux sont offerts dans la langue officielle de la minorité linguistique, les services fédéraux devraient également être fournis dans cette langue, peu importe le contexte démographique.

iii. Prendre en compte le caractère réparateur des droits linguistiques, notamment le fait que ces droits ont pour objet de remédier à l'érosion progressive des communautés de langue officielle

Depuis l'arrêt *Beaulac*, la Cour suprême du Canada reconnaît que le caractère réparateur des droits linguistiques ne fait pas de doute.

Ce principe représente la nécessité de corriger des inégalités au sein de la société et de promouvoir la justice entre les groupes. Il cherche à protéger la viabilité de certains groupes et de leur culture, qui peut être menacée par la culture dominante, ce qui peut entraîner des injustices. Dans un tel contexte, les droits linguistiques visent à corriger ces inégalités et injustices en atténuant la vulnérabilité des cultures minoritaires et en assurant aux membres des groupes minoritaires des chances égales à celles des membres des groupes majoritaires. Des structures doivent également être mises en place par les gouvernements pour permettre aux langues et aux cultures de la minorité non seulement d'exister, mais de se développer et de s'épanouir dans des conditions similaires à celles de la majorité.

Le *Règlement* actuel ne tient pas compte de ces incidences importantes sur l'état des langues officielles chez les minorités linguistiques ainsi que sur le développement et la vitalité des communautés de langue officielle. Si les services sont offerts dans la langue officielle de la minorité linguistique, cette langue est amenée dans la sphère publique, ce qui lui confère un statut et une légitimité qui permet à la communauté de se développer et de s'épanouir plutôt que d'être assimilée.

Une nouvelle réglementation devrait également favoriser la vitalité et le développement des communautés de langue officielle. Dans le cadre d'un tel principe, la demande importante devrait non seulement être définie en fonction des critères qualitatifs susmentionnés, mais aussi en fonction de critères quantitatifs.

En termes concrets, pour mettre ce principe en œuvre, la version modernisée du *Règlement* devrait chercher à :

- reconnaître l'importance symbolique de la présence des institutions du gouvernement fédéral dans toute communauté de langue officielle donnée;
- éliminer toute exigence selon laquelle une population de langue officielle en situation minoritaire doit constituer une certaine proportion de la population en situation majoritaire pour obtenir des services dans sa langue, c'est-à-dire que les bureaux des institutions fédérales devraient être tenus de servir les communautés de langue officielle là où elles se trouvent, peu importe leur taille relative par rapport à celle de la population totale de la région servie par les bureaux;
- reconnaître, comme membres de la population en situation minoritaire, les enfants des couples exogames ainsi que ceux dont la langue maternelle est celle de la communauté de langue officielle en situation minoritaire, même s'ils ne peuvent pas parler cette langue en raison de mécanismes d'assimilation;
- favoriser une mise en œuvre holistique plutôt que compartimentée de la *Loi*, ce qui comprend une mise en œuvre cohérente et efficace des diverses parties de la *Loi*, particulièrement des parties IV, V et VII de la *Loi*. En d'autres mots, les droits prévus à la partie IV de la *Loi* doivent être considérés comme une partie d'un tout (l'ensemble de la *Loi*). Ils visent les mêmes objectifs : l'égalité des deux langues officielles ainsi que le développement et l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. En 1992, le gouvernement a reconnu la relation entre le *Règlement* et la partie VII de la *Loi* dans le résumé de l'étude d'impact de la réglementation : « De plus, le *Règlement* est une expression concrète de l'engagement du gouvernement à appuyer le développement des minorités francophones et anglophones, engagement énoncé à la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*[xxiv]. »;
- éviter des situations incohérentes, par exemple lorsqu'une communauté de langue officielle en situation minoritaire peut obtenir des fonds d'une institution fédérale pour créer et

gérer un centre communautaire (partie VII) alors qu'elle n'a pas accès à des services dans la langue officielle de la minorité linguistique au bureau de poste du quartier (partie IV).

iv. Mettre de l'avant des mesures d'incitation pour que les services dans les deux langues officielles soient effectivement assurés par les institutions fédérales

Il est parfaitement normal que les bureaux des institutions fédérales tiennent compte de leur mandat et de leurs exigences opérationnelles dans la conception et la prestation de leurs services. Cependant, ce principe vise à adopter, conformément à l'article 33 de la *Loi*, des mesures d'incitation accrues qui encourageront ces bureaux à offrir effectivement des services améliorés et efficaces.

Par exemple, le *Règlement* actuel établit le nombre minimum de bureaux qui doivent fournir des services dans les deux langues officielles dans un lieu donné. Il s'agit, en quelque sorte, du « bâton » que le SCT utilise pour amener les institutions fédérales à respecter leurs obligations. Il convient maintenant d'offrir une « carotte » ou des mesures d'incitation pour favoriser la prise en compte des besoins des communautés de langue officielle et de leurs membres au moment de la conception et de la prestation des services.

En termes concrets, pour mettre ce principe en œuvre, la version modernisée du *Règlement* devrait chercher à :

- favoriser de manière active, auprès du public, la communication des informations et la prestation des services dans les deux langues officielles en ce qui concerne les bureaux et les installations des institutions fédérales;
- définir les mesures d'incitation qui pourraient être prises;
- créer un système pour encourager les institutions fédérales à fournir des services dans les deux langues officielles qui pourrait comprendre les éléments suivants :
    - amélioration de l'accessibilité des services;
    - mise en œuvre de l'offre active;
    - prestation de services de qualité égale;
    - prestation de services grâce à la technologie;
    - restructuration des bureaux et des services;
    - prestation des services par l'entremise des tiers.

- encourager les bureaux des institutions fédérales à faire la promotion des services bilingues disponibles auprès du public et des communautés de langue officielle, à fournir des services dans les deux langues officielles, à déterminer si ces services répondent aux besoins des communautés de langue officielle et à mettre en place des mécanismes de consultation avec ces communautés pour obtenir leur rétroaction.

v. S'inscrire dans une approche réglementaire claire et simplifiée

L'une des principales préoccupations exprimées par les communautés de langue officielle et le public au cours des années est au sujet de la complexité élevée du *Règlement* qui rend sa compréhension difficile. Par conséquent, les membres du public ne savent pas où et comment ils peuvent recevoir un service dans leur langue. La situation est d'autant plus compliquée que les voyageurs peuvent acquérir ou perdre leur droit d'être servis dans la langue officielle de leur choix au cours d'un même voyage.

Le renouvellement du *Règlement* constitue une occasion de simplifier le cadre réglementaire actuel dans le but de permettre aux Canadiens de mieux comprendre leurs droits et de les exercer plus facilement.

En termes concrets, pour mettre ce principe en œuvre, la version modernisée du *Règlement* devrait chercher à :

- réduire le nombre et la complexité des règles démographiques qui définissent la demande importante;
- rendre possible des calculs fondés sur une seule unité géographique et non sur les régions métropolitaines de recensement et les subdivisions de recensement;
- améliorer la cohérence des services fournis aux communautés de langue officielle ayant des populations similaires, c'est-à-dire que les communautés de langue officielle de taille similaire devraient être servies de la même manière dans leur langue, peu importe les circonstances historiques et la proportion qu'elles représentent par rapport à la population en situation majoritaire;
- fournir les services du gouvernement fédéral dans les deux langues officielles où la même obligation existe aux niveaux gouvernementaux provincial ou municipal;
- fournir des services bilingues plus uniformes et plus accessibles au public voyageur (par exemple une présomption de la demande importante le long de la Transcanadienne) et harmoniser les droits des voyageurs aériens, dans la mesure du possible, de sorte qu'un

voyageur n'acquière pas ou ne perde pas de droits linguistiques au cours d'un même voyage.

Je crois que l'adoption d'une approche fondée sur des principes pour la modernisation du *Règlement* est essentielle afin de mettre en place un cadre réglementaire durable et fidèle aux valeurs fondamentales exprimées dans la *Loi* et la *Charte*.

IV. Conclusions et recommandation

À la lumière de ce qui précède et compte tenu de l'importance du lien entre les communications avec le public et la prestation des services dans les deux langues officielles et le développement et l'épanouissement des communautés de langue officielle; de l'incidence des services offerts au public dans les deux langues officielles sur le statut et la légitimité de la langue officielle minoritaire; des caractéristiques particulières des communautés de langue officielle en situation minoritaire au Canada; de l'urgence créée par l'examen du *Règlement* mené actuellement par le gouvernement; ainsi que de l'occasion extraordinaire qu'offre cet examen,

> je recommande au Parlement d'envoyer le présent rapport à l'un des deux comités permanents des langues officielles afin qu'il étudie en profondeur les enjeux soulevés concernant la nécessité de moderniser en profondeur le *Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestation des services*.

Conformément à l'article 88 de la *Loi*, les comités permanents souhaiteront sans aucun doute surveiller l'avancement général de l'exercice d'examen du *Règlement*, y compris tout règlement provisoire subséquent, en consultant les représentants des communautés de langue officielle en situation minoritaire et d'autres parties concernées ainsi qu'en proposant des changements et des améliorations, au besoin. Leur expérience pratique, qui vient appuyer celle du Commissariat, est essentielle à l'analyse de tout système dont l'objectif ultime est d'appuyer le maintien et l'épanouissement des communautés de langue officielle au Canada ainsi que de promouvoir l'égalité du français et de l'anglais dans la société canadienne.

V. Notes en fin de texte

[i] Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel 1988*, Ottawa, 1989, p. 38.
[ii] Commissaire aux langues officielles, *Règlement sur les communications et les services : Mémoire du commissaire aux langues officielles au Comité mixte permanent des langues officielles*, le 5 décembre 1990, paragraphe 24.
[iii] *Charte canadienne des droits et libertés*, 1982, paragraphe 16(3).
[iv] Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel 1988*, Ottawa, 1989, p. 38.
[v] Commissaire aux langues officielles, *Rapport spécial présenté au Parlement en vertu de l'article 67 de la Loi sur les langues officielles au sujet du dépôt des avant-projets de réglementation et plus particulièrement de l'avant-projet de règlement sur les communications avec le public et la prestation des services*, le 25 octobre 1990, p. 13.
[vi] Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel 1990*, Ottawa, 1991, p. 67-69.
[vii] *R. c. Beaulac* [1999] 1 RCS 768.
[viii] Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel 2005-2006*, Ottawa, 2006, p. 31.
[ix] *DesRochers c. Canada (Industrie)*, [2009] 1 RCS 194.
[x] Projet de loi S-209, *Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (communications et services destinés au public)*, 42e législature, 1re session.
[xi] Commissaire aux langues officielles, *Mémoire au Comité sénatorial permanent des langues officielles, Projet de loi S-205 :* Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (communications et services destinés au public), Ottawa, le 20 avril 2015.
[xii] Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel 2015-2016*, Ottawa, 2016, p. 21.
[xiii] Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Le gouvernement du Canada mettra à jour le règlement sur les langues officielles*, communiqué de presse, le 17 novembre 2016.
[xiv] L'expression « communautés de langue officielle » renvoie aux communautés de langue officielle en situation minoritaire.
[xv] Toutes les données sur la population sont tirées du Recensement du Canada de 2016.
[xvi] Commissaire aux langues officielles, *Mémoire au Comité mixte permanent*, paragr. 24.
[xvii] Commissaire aux langues officielles, *Mémoire au Comité mixte permanent*, paragr. 51.
[xviii] Commissaire aux langues officielles, *Mémoire au Comité mixte permanent*, paragr. 36.
[xix] Commissaire aux langues officielles, *Mémoire au Comité mixte permanent*, paragr. 29.
[xx] Commissaire aux langues officielles, *Mémoire au Comité mixte permanent*, paragr. 23.
[xxi] Commissaire aux langues officielles, *Mémoire au Comité mixte permanent*, paragr. 22.
[xxii] Commissaire aux langues officielles, *Mémoire au Comité mixte permanent*, paragr. 56.
[xxiii] Commissaire aux langues officielles, *Mémoire au Comité mixte permanent*, paragr. 56.
[xxiv] *Gazette du Canada*, partie II, vol. 126, n° 1 SOR/DORS/92-48, le 1er janvier 1992.